



UNIVERSIDADE  
DO ESTADO  
DO RIO DE JANEIRO

FACULDADE  
DE  
DIREITO

NÚMERO

ISSN 0104 - 0367

**2**

1 9 9 4 PUBLICAÇÃO ANUAL  
RIO DE JANEIRO

RENOVAR

**revista**  
DA FACULDADE DE  
**DIREITO**

## COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO: LIMITES

CARLOS ALBERTO MENEZES DIREITO

Uma das questões importantes sobre as comissões parlamentares de inquérito alcança a extensão dos seus limites materiais.

Laurence H. Tribe, na recente segunda edição (1988, The Foundation Press, Mineola, New York, p. 375 e segs.) de seu clássico *American Constitutional Law*, estudando o poder de investigação do Congresso em face do princípio da separação de poderes, mostra, com muita clareza, que o Congresso pode investigar qualquer matéria que seja alcançada pelo seu poder de legislar, sendo certo que o Congresso não pode investigar a atividade privada pelo só propósito de publicizar tal atividade. ("But more significantly, Congress may also investigate any matter concerning which the Constitution authorizes it to legislate. (...) But Congress may not investigate private activity for the sole purpose of publicizing that activity;").

Bernard Schwartz, lembrando Lord Coke, segundo o qual os Comuns são os inquisidores gerais do reino, noção rechaçada pelas Cortes americanas, indica que o princípio fundamental que rege o alcance do poder de investigação parlamentar foi estabelecido no caso *Kilbourn vs. Thompson*. Para a Corte Suprema a autoridade de investigação do Congresso só pode ser exercida devidamente em apoio à função de legislar, sendo um poder auxiliar, portanto, cabível para ajudar o Congresso no exercício dos seus poderes legislativos, tal qual ocorreu, por exemplo, no caso *McGrain vs. Daugherty*. Para Bernard Schwartz, de todos os modos, é necessário ter em conta que, pela relevância do poder de investigação parlamentar, a interpretação sobre a matéria não deve ser mesquinha. Para Schwartz a investigação pode alcançar toda a gama de interesses nacionais a respeito dos quais o Congresso pode legislar ou decidir, ou, como dito pela Corte Suprema no caso *Barenblatt vs. Estados Unidos*, o poder de investigar, em suma, é tão profundo e vasto como o poder potencial de sancionar leis e assinar fundos conforme a Constituição.

(The Powers of Government, Federal and State Powers, trad. mexicana, UNAM, 1966, p. 167/168.)

No caso *Gibson v. Florida Legislative Investigation Committee*, a opinião da Corte, com o voto do Justice Goldberg, alcançou a proteção do direito constitucional de associação, deixando indúvidoso que o poder de investigação parlamentar é amplo, e que o Estado tem o poder de informar-se adequadamente, assim por meio do poder de investigação legislativa, mas não sem limite. (This Court has repeatedly held that rights of association are within the ambit of the constitutional protections afforded by the First and Fourteenth Amendments ... At the same time, however, this Court prior holdings demonstrate that there can be no question that the State has power adequately to inform itself — through legislative investigation, if so desires — in order to act and protect its legitimate and vital interests... It is no less obvious, however, that the legislative power to investigate, broad as it may be, is not without limit.) (Constitutional Law — Cases and Materials, Gerald Gunther and Noel T. Dowling, University Casebook Series, The Foundation Press, Inc., New York, 1970, p. 1.341.)

Segundo *Francisco Campos*, nessa “cadeia de decisões judiciais, além de outros pontos que serão referidos mais adiante, ficou plenamente estabelecido que o poder investigatório do Congresso tem como única fonte, ou como fonte originária exclusiva, a Constituição, e que aquele poder só pode ser exercido sobre matérias compreendidas na jurisdição constitucional do Congresso, sendo, assim, a sua primeira e mais ampla limitação, a de que o poder de investigar não é um poder geral, indiscriminado e autônomo, mais um poder auxiliar ou ancilar da função legislativa do Congresso e que, em consequência, ao invés de ser de natureza lúdica ou esportiva, ou de não visar qualquer fim de utilidade específica, só se justifica o seu exercício quando, mediante a investigação, o Congresso tenha em mira tomar medida ou resolução que se compreenda entre as reservadas à sua específica função constitucional”. (Revista Forense 195/83.)

Em admirável tese, *Fulvio Fenucci*, revelando as dificuldades do tema, examina os limites da investigação parlamentar, sob a luz do art. 82 da Constituição da Itália que confere às investigações parlamentares os mesmos poderes e limitações da autoridade judicial sobre matérias de interesse público. Assinala *Fenucci* que a investigação não se justifica em si mesma, mas, sim, como um instrumento para a formação de um ato legislativo, com o que o limite da função legislativa é o limite do poder de investigar, e, ainda, que, em geral, concorda-se que a investigação parlamentar é destinada a recolher informação necessária para estabelecer a necessidade de um ato legislativo em um dado momento ou em relação a uma dada matéria, a preparar a documentação para a redação de um projeto de lei, trazendo diversos outros

exemplos neste sentido de vinculação da investigação com o interesse público. E ao cuidar do limite derivado do direito à liberdade, *Fenucci* desenvolve a controvérsia sobre o limite material da investigação legislativa, assim a atividade privada, seja individual, seja coletiva, seja de uma associação, assim o direito pré-constituído e constitucionalmente garantido quer das pessoas naturais, quer das pessoas jurídicas, considerando esta última categoria como a mais exata, ainda que um tanto nebulosa. O autor, entrando fundo na controvérsia, entende lícito concluir que o direito à liberdade é o limite da investigação parlamentar. — Se infatti l'inchiesta legislativa non si justifica in sè, ma acquista un significato nel suo preordinarsi alla formazione di un'atto legislativo, ne consegue che i limiti della funzione legislativa sono a un tempo limiti del relativo potere... Secondo alcuni costituisce un limite materiale dell'inchiesta delle Camere l'attività privata, sia dei singoli che delle società, delle associazioni, degli enti; secondo altri sono limiti generali dei poteri delle commissioni d'inchiesta i diritti precostituiti e costituzionalmente garantiti dai privati, sia che si tratti di persone fisiche che di persone giuridiche. ... Quanto alla seconda affermazione — sono limiti dell'inchiesta i diritti precostituiti e costituzionalmente garantiti dei privati, sia che si tratti di persone fisiche che di persone giuridiche — sembra che, anche se in parte esatta, la formula sia alquanto nebulosa, sacarsamente chiarificatrice dei termine della questione... È lecito concludere, quindi, che le due proposizioni ricordate — l'attività privata à un limite dell'inchiesta delle Camere; sono limite dell'inchiesta delle Camere i diritti dei privati — si debbono convertire nella seguente: i diritti di libertà sono limiti dell'inchiesta parlamentare. (I Limiti Dell'Inchiesta Parlamentare, Casa Editrice Dott. Eugenio Jovene, Napoli, 1968, p. 84, 310, 311 e 314; v. *Alessandro Pace*, em sua monografia *Il Potere D'Inchiesta Delle Assemblee Legislative*, Dott. A. Giuffrè Editore, Milano, 1973, p. 54), que apresenta três limites, a saber, *funcional* (limiti funzionali), segundo o qual o escopo deve ser inspetivo-legislativo (...gli scopi da perseguire possono essere solo questi ispettivo-legislativi, *material* (limiti materiali), eis que não pode alcançar a autonomia do indivíduo e das entidades locais, nem a independência dos outros órgãos constitucionais (...non si può incidere sull'autonomia di individui ed enti locali e sull'indipendenza di altri organi costituzionali), e *instrução* (limiti istruttori), na medida em que não pode ter em matéria de prova e informação poder maior ou limitação menor que aqueles da autoridade judiciária (...d'alla impossibilità di avere nella raccolta delle prove e delle informazioni, poteri maggiori o limitazioni minori di quelli dell'autorità giudiziaria).

Finalmente, merece registro a definitiva lição de *Pietro Virga* sobre a compatibilidade entre a investigação parlamentar e o princípio da separação de poderes, assim porque a investigação parlamentar não pode ter função

diversa da competência do Parlamento. (Diritto Costituzionale, Dott. A. Giuffrè Editore, Milano, 6ª ed., 1967, p. 234).

Em Portugal, ensina *J. J. Gomes Canotilho*, a "letra do art. 181/4 deixa em aberto o fim ou fins das comissões parlamentares de inquérito. Daí que eles possam abranger: (1) os *inquéritos legislativos* que se destinam a colher informações com vista à preparação de projectos legislativos; (2) os inquéritos que visam assegurar e manter a reputação e prestígio do Parlamento; (3) os inquéritos tendentes a controlar abusos e irregularidades do Governo e da administração". Para o grande teórico do novo constitucionalismo português, não "é fácil delimitar o âmbito das comissões de inquérito. A regra é a de que o direito de inquérito existe em relação a assuntos para os quais o parlamento é competente, mas não para questões que são de exclusiva competência de outro órgão de soberania. Mas esta teoria — *Korollar-Theorie* lhe chama a doutrina alemã — adverte *Canotilho* — que limita as comissões de inquérito ao âmbito da competência do Parlamento, não é fácil de precisar, porque se ela pretende manter válido, também neste campo, o princípio da separação e interdependência dos órgãos de soberania, há casos em que o princípio sofre entorses na própria Constituição. Líquido parece ser que as comissões de inquérito não podem incidir sobre assuntos sujeitos a segredo de justiça e já confiados aos tribunais e que a elas está vedado transformarem-se em comissões de fiscalização permanente dos atos do executivo. Dúvidas existem quanto a comissões de inquérito relativas a assuntos incluídos no âmbito da administração autónoma". Para *Canotilho* parece "também que as comissões de inquérito não podem incidir sobre a esfera privada do cidadão: a proteção dos direitos fundamentais constitucionalmente assegurada vale perante os inquéritos parlamentares". (Direito Constitucional, Almedina, Coimbra, 1991, 5ª ed., p. 751/752).

No Brasil, a prática das Comissões Parlamentares de Inquérito é muito antiga (v. *Aguinaldo Costa Pereira*, Comissões Parlamentares de Inquérito, Tese de Concurso, 1948, p. 145 e segs.; *Wilson Accioli*, Comissões Parlamentares de Inquérito, Tese de Concurso, 1980, p. 24 e segs.). Sob a Constituição de 1988, § 3ª, do art. 58, as comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas, serão criadas em conjunto ou separadamente, para a apuração de fato determinado e por prazo certo. Como é fácil verificar, diversamente do que dispôs o constituinte italiano, que definiu o seu alcance em matérias de interesse público, o constituinte brasileiro não estabeleceu, expressamente, o limite material das comissões parlamentares de inquérito.

Já *Pontes de Miranda*, após estudar a diferença entre as regras jurídicas das Constituições de 1934, 1946 e 1967, na vigência da Emenda nº 01/69,



assinalava a vinculação do limite material das comissões parlamentares de inquérito com a competência das Casas legislativas, afirmando que a “Câmara dos Deputados não pode abrir inquérito sobre assunto que é da só competência do Senado Federal”, nem, tampouco, “sobre assunto que escapa às funções do Poder Legislativo”, concluindo por indicar a amplitude do poder de investigação parlamentar “porque são em incalculável extensão os fatos de que o Congresso Nacional precisa inteirar-se”. (Comentários à Constituição de 1967, com a Emenda nº 1 de 1969, Forense, Rio, Tomo III, 1987, p. 57/58.)

Enquanto *Manoel Gonçalves Ferreira Filho* anota que as comissões parlamentares de inquérito “constituem um recurso para tornar mais efetivo e rigoroso o controle que é deferido aos parlamentares sobre toda a máquina estatal”, para ensinar que a “regra de ouro é que o poder investigatório há de estar vinculado a uma atribuição constitucional específica”, eis que “não sendo da alçada da Casa ou do Congresso tomar decisão a respeito do ‘fato’ investigado, descabe a investigação” (Comentários à Constituição Brasileira de 1988, Saraiva, São Paulo, vol. 2, 1992, p. 70/71), *J. Cretella Junior* indica que o *fato determinado* deve “relacionar-se com o momento constitucional vivido, recaindo a investigação apenas sobre eventos que se relacionem numa sucessão encadeada de causa e efeito”. (Comentários à Constituição de 1988, Forense Universitária, Rio, vol. V, 2ª ed., 1992, p. 2.700.)

O que se verifica é que a investigação parlamentar, concretamente, está vinculada ao poder de legislar e de controlar do Congresso. Há, portanto, uma esfera própria para a comissão parlamentar de inquérito, ou seja, uma limitação material, assim a competência do Congresso sobre o objeto da investigação. *Chester J. Antieau*, apoiado nos casos *Kilbourn v Thompson*, de 1881, e no caso *McGrain v Daugherty*, de 1927, já referidos, mostra que o poder de investigar é inerente ao processo legislativo, sendo, na verdade, um auxiliar da função legislativa, não possuindo o Congresso o poder geral de investigar os assuntos privados dos cidadãos. E apoiado no caso *Hutcheson v United States*, de 1962, indica que não é possível a investigação com o só fim de punir o investigado pela exposição pública. (Modern Constitutional Law, The Lawyers Co-operative Publishing Company, New York, Bancroft Whitney Company California, vol. II, 1969, p. 273/274.)

Por outro lado, como doutrina *Raul Machado Horta*, a “competência da comissão de inquérito deve ser ainda encarada em função da distribuição de competência realizada pelo texto constitucional. Esse aspecto adquire particular relevo no Estado federal, caracterizado pela dualidade dos ordenamentos jurídicos. A Constituição Federal é a fonte das competências e ela demarca as fronteiras normativas de cada ordenamento. No caso do Estado-membro, a competência que lhe toca pressupõe a enumeração prévia dos poderes da União. (...) Comissão de Inquérito de Assembléia Legislativa estadual não

poderá investigar matéria ou entidades que se encontram sujeitas à competência legislativa e administrativa da União” (Revista de Direito Público — RDP nº 5, p. 38)

Dúvida não há, portanto, sobre a limitação do poder de investigação parlamentar.

Há, portanto, um limite em razão da matéria, isto é, não é possível avançar a investigação parlamentar de inquérito além da competência legislativa do Parlamento. Mas, há, também, uma limitação importante no que concerne ao ente a ser fiscalizado pela Comissão Parlamentar de Inquérito.

Recentemente, o Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro julgou mandado de segurança contra ato do Presidente da Assembléia Legislativa que criou Comissão Parlamentar de Inquérito “com a finalidade de apurar o funcionamento e as irregularidades cometidas pela atual Direção da ECAD (Escritório Central de Arrecadação e Distribuição de Direito Autoral)” (fls. 125), associação civil, constituída pelas associações de titulares de direito autoral, na forma do art. 115 da Lei nº 5.988/73, sujeito à fiscalização do Conselho Nacional de Direito Autoral — CNDA, que foi extinto no Governo do Presidente Fernando Collor. O Órgão Especial concedeu a ordem, considerando que a Assembléia Legislativa do Estado não tem qualquer competência sobre a legislação de direito autoral, que é da competência privativa da União (art. 22, I, da Constituição Federal). Entendeu o Órgão Especial, na linha da doutrina dominante, que fora do âmbito do seu poder de legislar e de controlar não pode a Assembléia Legislativa criar comissão parlamentar de inquérito.

No referido julgamento, a Corte enfrentou a possibilidade da prestação jurisdicional nesta matéria. É possível a interferência do Judiciário no poder de investigar da Assembléia Legislativa? E como se põe a questão do princípio da separação de poderes? As Cortes americanas desde o caso *Hearst v Black*, de 1936, têm dado sinais de resistência quando se trata de limitar a ação do Legislativo. Mas, mesmo assim, esclarece *Lawrence Tribe*, a Suprema Corte tem determinado estrita obediência ao estabelecido pelos direitos do cidadão, assim, por exemplo, em respeito ao disciplinado nas primeiras (liberdade de manifestação de pensamento e de livre reunião), quarta (o direito à segurança pessoal, da casa, dos documentos e dos bens contra as investigações e apreensões injustas) e quinta (o privilégio de não ser testemunha contra si próprio) emendas. Como anota *Tribe* a Suprema Corte tem exigido que o Congresso adote salvaguardas procedimentais no curso das suas investigações (cit. p. 377; v. tb. *Bernard Shwartz*, cit., p. 188).

No caso do Brasil, também as Cortes têm sido prudentes na interferência em questões internas de outro Poder, preservando, assim, o princípio consti-

tucional da separação de poderes. Todavia, não pode o Poder Judiciário deixar de prestar a jurisdição para assegurar direitos previstos na Constituição, que sejam violados ou ameaçados de violação por ato de autoridade praticado com ilegalidade ou abuso de poder.

Como é sabido, são amplos os poderes das comissões parlamentares de inquérito, alcançando aqueles de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas. Em geral, podem as comissões no exercício de suas funções, determinar o comparecimento de testemunhas, colher depoimentos, promover diligências, re-quisitar documentos, pedir informações a qualquer repartição pública, expedir notificações. É evidente que os atos praticados com apoio em poderes tão amplos, se decorrentes de investigação vedada ao Poder Legislativo, seja porque ao largo de sua competência, seja porque atingem direitos constitucionalmente protegidos, violam direito líquido e certo. E, desse modo, é inquestionável a competência do Poder Judiciário para prestar a jurisdição.

Na lição clássica de *Francisco Campos* “é indispensável para que se torne legítima a investigação parlamentar, se enuncie, com clareza e de modo adequado, a finalidade legislativa a que se destina. Se esta finalidade se presume em atenção à alta autoridade do Congresso, os tribunais, entretanto, na ressalva ou na defesa dos direitos individuais ameaçados ou violados, podem decidir, em face do contexto da resolução que designa o objeto do inquérito, que a investigação se destina antes a expor os negócios privados à indiscriminada e maliciosa curiosidade pública, do que a servir a um específico intento legislativo por parte do Congresso. Como a Corte Suprema já decidiu, não só em *Kilbourn v. Thompson* (103 U.S. 168), como em *John Watkins v. United States* (77 U.S. Ct. 1.173), a investigação de negócios individuais é ilegítima se não tem relação com um definido propósito de ordem legislativa” (cit., p. 88).

Finalmente, anote-se que o Órgão Especial, com o erudito voto condutor do eminente Desembargador Ellis Figueira, ao julgar o MS 179/94, decidiu no mesmo sentido, entendendo que o poder do Parlamento “não vai ao infinito, não é detentor das rédeas do absoluto, mas se delimita às atividades que lhe são inerentes, ou sejam, legislar e fiscalizar atos da administração pública em todo o seu raio de atuação e desdobramentos, mas sem romper as balizas do itinerário constitucional. Se o extrapola sua ação se alça juridicamente comprometida e se submete à poda jurisdicional, por provocação de quem se acha legitimado a fazê-lo”.

O ato de criação de comissão parlamentar de inquérito para investigar matéria fora da competência legislativa ou decisória da Casa na qual foi criada



viola direito líquido e certo do investigado, merecendo a interferência do Poder Judiciário, que não pode negar a prestação jurisdicional invocada, até mesmo para preservar o princípio constitucional da separação de poderes.